



OSW

**OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH
IM. MARKA KARPIA
CENTRE FOR EASTERN STUDIES**

**„WŁADZY RAZ ZDOBYTEJ
NIE ODDAMY NIGDY”**

**Rosyjska elita władzy wobec sukcesji
i kryzysu gospodarczego**

**‘THE POWER GAINED,
WE WILL NEVER SURRENDER’**

**Russian ruling elite versus the succession
and economic crisis**

Jadwiga Rogoża

PUNKT WIDZENIA

P O L I C Y B R I E F S

2009
październik
October

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redaktor / Editor

Anna Łabuszewska

Współpraca / Co-operation

Katarzyna Kazimierska

Tłumaczenie / Translation

Jadwiga Rogoża

Współpraca / Co-operation

Jim Todd

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-925190-9-6

Spis treści / Contents

„WŁADZY RAZ ZDOBYTEJ NIE ODDAMY NIGDY”

Rosyjska elita władzy wobec sukcesji i kryzysu gospodarczego / 5

Tezy / **5**

Wstęp / **7**

Sukcesja na Kremlu i jej konsekwencje / **9**

Kryzys gospodarczy: wyzwanie czy szansa dla elity? / **16**

Perspektywy / **26**

‘THE POWER GAINED, WE WILL NEVER SURRENDER’

Russian ruling elite versus the succession and economic crisis / 29

Key points / **29**

Introduction / **31**

The succession in the Kremlin and its consequences / **33**

Economic crisis: a challenge or chance for the elite? / **40**

Prospects / **50**

„WŁADZY RAZ ZDOBYTEJ NIE ODDAMY NIGDY”

Rosyjska elita władzy wobec sukcesji i kryzysu gospodarczego

Tezy

1. W wyniku wyborów prezydenckich w marcu 2008 roku Władimira Putina na Kremlu zastąpił Dmitrij Miedwiediew. Sukcesja była jednak tylko formalnym przekazaniem uprawnień nowemu prezydentowi – realną władzę i rolę głównego decydenta w elicie rządzącej zachował Władimir Putin. Wybory prezydenckie, które były jedynie imitacją demokratycznej elekcji, służyły utrzymaniu monopolu na władzę przez elitę rządzącą, której przedstawicielami są Putin i Miedwiediew, i dalszemu wykorzystywaniu tej władzy do uwłaszczania się członków tej ekipy. „Operacja sukcesyjna” spełniła swoje zadanie: przekazanie władzy nie zakłóciło stabilności politycznej, nie naruszyło interesów elity (których strzeże Miedwiediew) i utrzymało istotę putinowskiego systemu władzy, wzmacniając jedynie jego niejawność i personalizację.

2. Kryzys ekonomiczny, który mocno uderzył w rosyjską gospodarkę i poziom życia obywateli, nie stał się dla elity wyzwaniem wystarczającym, by musiała nastąpić rewizja dotychczasowej polityki. Władzom udaje się zachowywać stabilność gospodarczą i społeczną – pozwalają na to zgromadzone w czasie prosperity rezerwy i aktywna kampania propagandowa, mająca chronić wizerunek władz, przede wszystkim Władimira Putina. Kryzys nie wymusił głębszych reform strukturalnych i politycznych, co więcej – utrwalił dotychczasowe tendencje: etatyzację gospodarki i jej surowcowy charakter, uwłaszczanie się elity kosztem podmiotów prywatnych i konserwację władzy politycznej. Dotychczasowy przebieg kryzysu nie prowadzi więc do demontażu „putinizmu”, a wręcz do jego petryfikacji.

3. Bez względu na rozwój sytuacji gospodarczej w najbliższych latach groźba utraty władzy przez obecną ekipę wydaje się minimalna. W Rosji brak kontr-elity, zdolnej do sięgnięcia po władzę nawet w przypadku osłabienia i rozłamów w elicie putinowskiej. W najbliższych latach taka alternatywa raczej się nie pojawi. Obecna elita posiada mechanizmy „długiego trwania”, służące utrwalaniu jej władzy i blokowaniu możliwych liderów zmian. W Rosji mogą natomiast być inicjowane zmiany polityczno-gospodarcze, służące adaptacji elity do zmieniających się warunków ekonomicznych. Będą one jednak inicjowane odgórnie i tylko w takim zakresie, który nie naruszy istoty systemu władzy i interesów biznesowych elity.

Wstęp

Niniejszy tekst analizuje system władzy w Rosji w kontekście dwóch kluczowych procesów ostatnich miesięcy: wyborów prezydenckich w marcu 2008 roku, w wyniku których urząd prezydenta objął Dmitrij Miedwiediew, oraz kryzysu ekonomicznego, który dotarł do Rosji jesienią 2008 roku.

Głównymi celami tekstu były: wyodrębnienie najistotniejszych cech systemu władzy, ukształtowanego w Rosji za prezydentury Władimira Putina oraz odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu system ten zmienił się po odejściu Putina z Kremla i pod wpływem światowego kryzysu gospodarczego. Procesy te oceniane były przede wszystkim z perspektywy elity władzy i jej skuteczności w utrzymywaniu dominującej pozycji i ochronie interesów biznesowych.

Pierwsza część tekstu ocenia wpływ sukcesji na Kremlu na system władzy, ukształtowany w okresie prezydentury Władimira Putina. Część druga analizuje wpływ kryzysu gospodarczego na pozycję elity władzy w Rosji. Część trzecia przedstawia perspektywy rozwoju sytuacji w Rosji na najbliższe dwa lata, oparte na różnych założeniach ekonomicznych (stopniowe wychodzenie Rosji z kryzysu oraz pogłębienie problemów gospodarczych), ze szczególnym uwzględnieniem perspektyw ewolucji systemu władzy i zmiany elity rządzącej.

Elita władzy

Podstawą systemu władzy w Rosji, ukształtowanego w latach 2000–2008, jest putinowska elita władzy (elita rządząca). W niniejszym tekście pojęcie to używane jest wobec grona bliskich współpracowników Władimira Putina z administracji państwowej, biznesu i struktur siłowych wywierających znaczący wpływ na politykę państwa. Opis tej elity wymaga użycia takich kategorii jak *niejawność*, *nieprzejrzystość* i *nieformalność*. Struktura elity nie jest sformalizowana, jej członków łączą nieformalne więzi i relacje, część z nich nie pełni też

funkcji publicznych. Głównym kryterium przynależności do niej jest kryterium środowiskowe: członkowie elity w większości wywodzą się z bliskiego otoczenia Władimira Putina z okresu jego pracy w KGB (I Zarząd Główny – wywiad) w latach 1975–1990 oraz w merostwie Petersburga w latach 1991–1996.

Kluczowymi przedstawicielami elity są dawni funkcjonariusze radzieckiego wywiadu (m.in. Igor Sieczin, Siergiej Czemezow, Siergiej Iwanow, Władimir Jakunin), biznesmeni (Giennadij Timczenko, Jurij Kowalczuk, Siergiej Fursienko) oraz prawnicy, ekonomiści i naukowcy (Dmitrij Miedwiediew, Aleksiej Kudrin, Dmitrij Kozak, Michaił Kowalczuk, Andriej Fursienko).

Putinowska elita władzy nie jest homogeniczna, występują w niej napięcia i rywalizacja pomiędzy poszczególnymi grupami interesów. Członków łączą sojusze taktyczne, jednak znacznie częściej ich współistnienie przybiera formę rywalizacji. Konflikty te nie dotyczą jednak kwestii programowych i ideologicznych, lecz głównie sposobu podziału stref wpływu, aktywów i środków. Putin, który skonsolidował tę elitę w okresie prezydentury (2000–2008), pełni w niej funkcję arbitra, który zapewnia równowagę interesów wewnątrz układu rządzącego. Układu tego nie zmieniła ani sukcesja, ani dotychczasowy przebieg kryzysu gospodarczego.

CZĘŚĆ 1

Sukcesja na Kremlu i jej konsekwencje

Przeprowadzona w 2008 roku w Rosji sukcesja władzy na Kremlu nie doprowadziła do zmiany elity rządzącej, nie zmieniła zasadniczo jej struktury ani przywództwa. **Głównym zadaniem, jakie rządzący stawiali wobec wyborów prezydenckich, było utrzymanie władzy przez tę samą elitę i umocnienie jej legitymacji społecznej dzięki zachowaniu pozorów demokratycznej elekcji.** Wybory prezydenckie stały się formą legitymizacji kandydata, wyłonionego w sposób zakulisowy i mającego spełnić zasadnicze zadanie: utrzymać *status quo* w wymiarze personalnym i programowym.

Wybór Dmitrija Miedwiediewa na „kremlowskiego” kandydata na prezydenta wydaje się być przede wszystkim wyborem samego Władimira Putina¹. Przemawia za tym to, iż Miedwiediew był wieloletnim bliskim znajomym samego Putina (ale już nie pozostałych członków elity), a w przeszłości niejednokrotnie dowiódł lojalności wobec niego². Ważnym kryterium przy wyborze Miedwiediewa były też zapewne jego ograniczone ambicje polityczne i brak samodzielności – wcześniejsza działalność (w merostwie Petersburga, Gazpromie i Administracji Prezydenta) pokazała, że nie angażuje się on w samodzielne rozgrywki i pełni rolę **lojalnego „człowieka systemu”**, stojącego na straży interesów elity rządzącej.

¹ Wybór ten aktywnie poparła grupa zwolenników Miedwiediewa z bliskiego otoczenia Kremla (miliarder Roman Abramowicz, były szef Administracji Prezydenta Aleksandr Wołozyn, były szef monopolisty energetycznego RAO JES Anatolij Czubajs i in.).

² Przykładem lojalnej postawy może być m.in. opisywana przez media pomoc prawna, udzielana na początku lat 90. przez Miedwiediewa (wówczas prawnika w merostwie Petersburga) Putinowi, ówczesnemu szefowi komitetu ds. współpracy z zagranicą merostwa, oskarżanemu o kontrowersyjne decyzje w sferze kontaktów gospodarczych z zagranicą. Działalność Putina była wówczas badana przez komisję śledczą rady miejskiej Petersburga, która postulowała usunięcie go ze stanowiska i skierowanie sprawy do prokuratury. Patrz m.in. <http://www.anticomproamat.ru/medvedevd/medvedbio.html> i <http://www.anticomproamat.ru/putin/salie92.html>

Przeszło rok po wyborze Dmitrija Miedwiediewa na prezydenta można zaobserwować **zachowanie** wszystkich istotnych **cech systemu władzy** ukształtowanego za rządów Władimira Putina:

- centralizacja władzy w ręku elity i jej lidera, utrzymanie monopolu na władzę polityczną oraz przeciwdziałanie powstaniu realnej alternatywy dla obozu rządzącego;
- lidersko-korporacyjna struktura elity, w której rolę lidera i arbitra sprawuje Władimir Putin³, otoczony przez wpływowych polityków i biznesmenów lobbujących swoje interesy⁴;
- niejawność i arbitralność procesów decyzyjnych;
- instrumentalizacja instytucji politycznych, które nie egzekwują swoich uprawnień konstytucyjnych, a wykonują jedynie decyzje elity;
- „kapitalizm biurokratyczny” oparty na symbiozie władzy i biznesu, w którym władza polityczna używana jest do uwłaszczania się członków elity rządzącej i w którym nie ma gwarancji nienaruszalności własności prywatnej;
- poparcie społeczne jako źródło legitymizacji elity: w Rosji funkcjonuje niepisana umowa społeczna, zgodnie z którą społeczeństwo – w zamian za zapewnienie stabilności i stopniową poprawę poziomu życia – udziela

³ O jego funkcji lidera i arbitra mogą świadczyć m.in. skład i struktura elity (złożonej z bliskich współpracowników Putina, którzy jednak w niewielu przypadkach są blisko powiązani między sobą), zachowanie przez Putina wielu formalnych i nieformalnych narzędzi wpływu na instytucje państwowe (obsadzenie przez Putina wielu kluczowych instytucji, m.in. Administracji Prezydenta, przywództwo Putina w partii Jedna Rosja, które zapewnia mu kontrolę nad Dumą Państwową); kontynuacja polityki Putina we wszystkich istotnych sferach (np. wojna z Gruzją w sierpniu 2008 roku czy konflikt gazowy z Ukrainą w styczniu 2009). Pozycję obecnego premiera dodatkowo wzmacnia poparcie społeczne sięgające 80%.

⁴ Przykładami skuteczności lobbingu interesów ważnych członków elity są m.in. przejmowanie w ostatnich latach intratnych aktywów gospodarczych przez bliskich współpracowników Putina – Igora Sieczina (byłego wiceszefa Administracji Prezydenta, a obecnie wicepremiera) czy Siergieja Czemiezowa (dyrektora generalnego korporacji państwowej Rostiechnologii), a także inwestycje w rurociągi (np. BTS-2), w których znaczne udziały ma trader naftowy Giennadij Timczenko.

władzom przyzwolenia na prowadzoną politykę (w tym takie działania jak ograniczanie swobód obywatelskich czy uwłaszczanie się elity). Poparcie społeczne nie jest warunkiem koniecznym utrzymania władzy w Rosji, jednak jego wyraźna erozja zmuszałaby władze do sięgnięcia po siłowe metody utrzymywania posłuchu w społeczeństwie.

Opuszczenie przez Władimira Putina urzędu prezydenckiego przy jednoczesnym zachowaniu przezeń pozycji lidera i arbitra elity rządzącej **wzmocniło personalizację władzy w Rosji**. Za prezydentury Putina system władzy opierał się na konstytucyjnej dominacji ośrodka prezydenckiego, po zmianie na Kremlu instytucjonalizacja władzy stała się wtórna wobec jej personalizacji. W tym kontekście „rozdwójenie” w elicie, wynikające z istnienia dwóch konstytucyjnych, formalnie odrębnych ośrodków wpływu – urzędu prezydenckiego oraz premierskiego – nie przekłada się na podział w elicie. **Nie doszło do podziału elity na „ekipę premiera” i „ekipę prezydenta”**. Władzę nadal sprawuje ta sama putinowska elita, w której Putin pełni rolę arbitra zapewniającego równowagę w układzie rządzącym, a Miedwiediew – jednego z reprezentantów. Pozycja Putina opiera się obecnie w dużym stopniu na nieformalnych uzgodnieniach i zależnościach, w tym na jego relacjach z Miedwiediewem.

W politycznym „tandemie” Miedwiediew pełni rolę lojalnego partnera o ograniczonej samodzielności. Mimo rozległych uprawnień konstytucyjnych nie prowadzi on samodzielnej polityki kadrowej⁵ i jest wyłączo-

⁵ Główna instytucja, na której w swej pracy opiera się Miedwiediew – Administracja Prezydenta – obsadzona została jeszcze przez Putina. Można wymienić zaledwie kilku bliskich współpracowników Miedwiediewa, którzy awansowali za jego prezydentury, jednak zajmowane przez nich stanowiska nie należą do kluczowych. Wśród nich można wymienić Konstantina Czujczenkę (kolegę ze studiów), poprzednio dyrektora RosUkr-Energo, który w maju 2008 roku został szefem Głównego Urzędu Kontroli w Administracji Prezydenta, oraz Siergieja Mawrina (wykładowcę Miedwiediewa), sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który w lipcu 2009 roku został awansowany na wiceprzewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego.

ny z kontroli nad gospodarką⁶. Symboliczna jest też konstytucyjna kontrola prezydenta Miedwiediewa nad działalnością rządu – wymowna wydaje się w tym kontekście rezygnacja z obecności prezydenta na cotygodniowych posiedzeniach gabinetu (Putin jako prezydent regularnie przewodniczył tym posiedzeniom i na bieżąco kontrolował rząd i wyznaczał zadania jego członkom). Miedwiediew nie doprowadził do zmian ani w polityce wewnętrznej (postulowane przezeń reformy „demokratyzacyjne” mają charakter kosmetyczny i nie podważają istoty putinowskiego systemu władzy), ani w polityce zagranicznej⁷. Jednocześnie prezydent działa na rzecz obrony interesów putinowskiej elity władzy⁸.

⁶ Niemal całkowitą kontrolę nad gospodarką przejął rząd pod kierownictwem Putina, w którym zapadają decyzje na temat kierunków polityki gospodarczej, finansowej, energetycznej, podczas gdy rola Administracji Prezydenta w tych procesach (za prezydentury Putina kluczowa) obecnie wydaje się minimalna. To rząd samodzielnie opracowywał w ostatnim czasie program antykryzysowy, prowadził politykę budżetową, podejmował ważne decyzje w sferze energetyki itd. Również ważne decyzje ekonomiczne, podejmowane w interesie kluczowych – i bliskich Putinowi – członków elity wskazują, iż najważniejsze decyzje gospodarcze należą do Putina.

⁷ Miedwiediew występuje w roli kontynuatora polityki zagranicznej Putina, przede wszystkim utrzymywania obszaru postradzieckiego w rosyjskiej strefie wpływów (co ilustrują takie wydarzenia, jak wojna z Gruzją w sierpniu 2008 roku, konflikt gazowy z Ukrainą w styczniu 2009 roku i ekspansja ekonomiczna na Białorusi) oraz prób ograniczania wpływów Stanów Zjednoczonych, nadal postrzeganych jako główny przeciwnik geopolityczny Rosji (co wyraża m.in. konsekwentny sprzeciw Kremla wobec projektu rozmieszczenia elementów tarczy antyrakietowej na obszarze Europy Środkowej).

⁸ Od momentu wyboru Miedwiediewa na prezydenta wpływowi członkowie elity rządzącej konsekwentnie powiększali kontrolę nad aktywami i otrzymywali finansowe wsparcie państwa. Jednym z największych beneficjentów ostatniego roku był trader naftowy Giennadij Timczenko: jego firma Gunvor przejęła kontrolę nad terminalem naftowym w Ust-Łudze nad Morzem Bałtyckim, do którego przekierowano budowany rurociąg BTS-2 (początkowo miał iść do Primorska). Zyskał też Siergiej Czemezow – na mocy dekretu prezydenta Miedwiediewa z lipca 2008 roku Czemezow stanął na czele największej rosyjskiej korporacji państwowej Rostiechnologii (skupiającej 420 przedsiębiorstw z branży maszynowej, lotniczej i in.). Podpisane przez Miedwiediewa ustawy z maja 2009 roku dają Czemezowowi – jako jednemu dyrektorowi korporacji państwowej – prawo inicjatywy ustawodawczej, a korporacji Rostiechnologii m.in. prawo dzierżawy (po preferencyjnych cenach) ziemi, na której stoją przedsiębiorstwa i wzmocnienie ochrony przed

Zatem po ponad roku prezydentury Miedwiediewa można mówić o nim jako o kontynuatorze polityki Putina i lojalnym „strażniku” interesów, przede wszystkim własnościowych, elity władzy.

Po zmianie na Kremlu doszło do nieznacznej **rotacji w rosyjskiej elicie rządzącej**. Jej trzonem nadal są bliscy współpracownicy Władimira Putina z okresu służby w I Zarządzie Głównym KGB (później w Służbie Wywiadu Zagranicznego) oraz z okresu pracy w merostwie Petersburga. Rotacja sprowadziła się do niewielkich przetasowań i zmiany pozycji kilku członków elity. Niektórzy z nich, dotąd mniej eksponowani, zajęli publiczne stanowiska, ich wpływy zostały sformalizowane, a kontrolowane aktywa powiększone. Za największych beneficjentów zmian można uznać wicepremiera Igora Sieczina⁹ i szefa korporacji Rostiechnologii Siergieja Czemezowa¹⁰. Z kolei kilku innych przedstawicieli elity straciło część wpływów politycznych i objęło mniej eksponowane stanowiska. Do tej grupy zaliczyć można m.in. wicepremiera Siergieja Iwanowa¹¹,

kredytodawcami. Warto dodać, że działania Miedwiediewa przeczą deklaracjom jego samego i bliskich mu środowisk (w marcu 2009 roku prezydencka rada ds. kodyfikacji ustawodawstwa cywilnego rekomendowała ograniczenie autonomii korporacji państwowych, a w kwietniu bliski Miedwiediewowi szef Sądu Arbitrażowego Anton Iwanow oświadczył, że korporacje te muszą zacząć działać na takich samych zasadach jak spółki akcyjne).

⁹ Sieczin, wcześniej wiceszef Administracji Prezydenta i szef rady nadzorczej koncernu Rosneft', uchodzący za „szarą eminencję” na Kremlu (przez część mediów oskarżany był m.in. o inspirację „afery Jukosu”, w wyniku której największe przedsiębiorstwa Jukosu zostały przejęte przez Rosneft'), obecnie sprawuje funkcję wicepremiera ds. przemysłu i energetyki dającą mu szerokie uprawnienia, w tym reprezentowania Rosji na arenie międzynarodowej w zakresie polityki energetycznej.

¹⁰ Patrz przypisy 4 i 8.

¹¹ Iwanow, poza stanowiskiem wicepremiera, do lutego 2007 roku piastował funkcję ministra obrony, a do grudnia 2007 roku był poważnie rozpatrywanym kandydatem na prezydenta (obok Dmitrija Miedwiediewa), często publicznie zabierał głos w sprawach polityki zagranicznej. Po wyborach Iwanow rzadko pojawia się w mediach i nie porusza spraw politycznych; nie wszedł też w skład Rady Bezpieczeństwa FR i utracił tytuł „pierwszego wicepremiera” rządu. Jednak jako szef Komisji Wojskowo-Technicznej nadal kontroluje środki przeznaczane na państwowe zamówienia obronne na potrzeby sektorów siłowych (budżet zamówień obronnych na lata 2009–2011 ma wynieść 190 miliardów USD) i zasiada w radach nadzorczych wielu strategicznych przedsiębiorstw (m.in. Wnieszekonombanku).

szefa Służby ds. Kontroli Obrotu Narkotyków Wiktora Iwanowa (poprzednio wiceszefa Administracji Prezydenta, koordynującego sektor zbrojeniowy i odpowiadającego za politykę kadrową) czy sekretarza Rady Bezpieczeństwa Nikołaja Patruszewa (poprzednio szefa Federalnej Służby Bezpieczeństwa). Z reguły jednak, tak jak w przypadku Siergieja Iwanowa, obniżenie pozycji politycznej rekompensowane było dostępem do większych środków finansowych.

Mimo pewnych przetasowań **nie doszło do usunięcia z elity żadnego z jej istotnych reprezentantów**, co po raz kolejny potwierdza, iż intencją sukcesji była również kontynuacja w wymiarze personalnym.

Sukcesja – zgodnie z intencją pomysłodawców – stała się więc nie katalizatorem zmian, lecz mechanizmem petryfikacji najistotniejszych elementów systemu władzy, ukształtowanego w Rosji za prezydentury Putina. Ponadto przebieg sukcesji i zmiana na urzędzie prezydenckim nie zrodziły głębszych konfliktów wewnątrz elity¹² i nie zagroziły stabilności sprawowania i przekazywania władzy. Może to świadczyć o efektywności tego systemu w realizacji ważnych celów politycznych i zdolności elity do konsolidacji wokół nadrzędnego interesu, mimo taktycznych sporów i rywalizacji¹³. Jednocześnie zaznaczyć należy, że taką

¹² Przed ostatecznym wyborem Miedwiediewa na „oficjalnego” kandydata na prezydenta w prasie pojawiły się materiały kompromitujące ówczesnego wiceszefa Administracji Prezydenta Igora Sieczina (patrz m.in. Partiju dla nas olicetworiajet siłowej blok, *Kommiersant*, 30.11.2007), który był uważany przez komentatorów za antagonistę Miedwiediewa i zwolennika formalnego przedłużenia rządów Putina. Można to interpretować jako neutralizację jego domniemanego sprzeciwu wobec kandydatury Miedwiediewa (w przestrzeni publicznej nie pojawiły się natomiast otwarte głosy sprzeciwu wobec tej kandydatury).

¹³ Spory i rywalizacja w putinowskiej elicie nie dotyczyły kwestii programowych czy ideologicznych, a przede wszystkim podziału stref wpływów, aktywów i środków. Jako przykłady takich sporów można wskazać relacje między wicepremierem Igorem Sieczinem, kontrolującym Rosnieft’ i Aleksiejem Millerem, stojącym na czele Gazpromu (w latach 2004–2005 doszło do batalii o kontrolę nad strategicznymi aktywami w sektorze energetycznym – przede wszystkim koncernem Rosnieft’, który zwielokrotnił swoją wartość poprzez wchłonięcie należącego do Jukosu Jugansknieftiegazu) czy między ministrem finansów Aleksiejem Kudrinem i szefem korporacji Rostiechnologii Siergiejem Czemiezowem (przedmiotem sporów była wysokość wsparcia finansowego dla kontrolowanych przez Czemiezowa przedsiębiorstw).

sprawność w realizacji „operacji sukcesyjnej” elita w dużej mierze zawdzięczała sprzyjającym czynnikom zewnętrznym – przede wszystkim znakomitej sytuacji gospodarczej i związanemu z tym przyzwoleniu społecznemu na działania władz (w tym na zakulisowe rozstrzygnięcie sprawy sukcesji).

CZĘŚĆ 2

Kryzys gospodarczy: wyzwanie czy szansa dla elity?

Elita władzy, która sprawnie przeszła próbę sukcesji, w drugiej połowie 2008 roku stanęła przed wyzwaniami, które niósł kryzys gospodarczy. Głębokość kryzysu w Rosji sprawiła, że wyzwania te wykroczyły poza płaszczyznę gospodarczą i dotknęły także sfery socjalnej i społecznej. Otwartym pytaniem pozostaje jednak, na ile w perspektywie dwóch najbliższych lat problemy gospodarcze przełożą się na stabilność sprawowania władzy przez elitę i czy zmuszą ją do rewizji dotychczasowej polityki zarówno w sferze gospodarczej, jak i polityczno-społecznej. Mimo iż trudna sytuacja gospodarcza przysparza elicie władzy problemów, jednocześnie daje ona okazję do przyspieszenia wielu procesów zainicjowanych w okresie prosperity (np. ekspansji ekonomicznej kosztem podmiotów prywatnych) oraz konserwacji cech, charakterystycznych dla putinowskiego systemu władzy: etatyzacji gospodarki, monopolu elity na władzę polityczną i uprzedmiotowienia społeczeństwa.

2.1. Główne wyzwania dla elity

Kryzys ekonomiczny, który dotarł do Rosji w drugiej połowie 2008 roku, odwrócił pozytywne trendy, obserwowane w rosyjskiej gospodarce od roku 2000. Największym **wyzwaniem ekonomicznym** okazały się dla rosyjskiej gospodarki pogorszenie koniunktury na surowce (w pierwszym rządzie drastyczny spadek cen ropy, gazu i metali¹⁴) oraz recesja w szeregu strategicznych sektorów (bankowym, budowlanym, samochodowym i in.). Kryzys spowodował spadek PKB w I półroczu 2009 roku o 10,1% w porównaniu do tego samego okresu poprzedniego roku i redukcję produkcji przemysłowej o 14,8%¹⁵. Zmniejszyły się zasoby finansowe państw

¹⁴ Przychody rosyjskiego budżetu skurczyły się zarówno w wyniku gwałtownego spadku cen ropy Urals (ze 150 dolarów w lipcu 2008 roku do 40 dolarów w styczniu 2009), jak też związanego z tym spadku cen gazu oraz dekonunktury na rynkach metali.

¹⁵ Dane Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Rosji z lipca 2009 roku.

wa (spadek rezerw walutowych Banku Centralnego i funduszy rezerwowych), pojawił się natomiast – po raz pierwszy od 1999 roku – deficyt budżetowy sięgający 7,4% PKB.

Problemy gospodarcze przełożyły się na **sferę socjalną** – kryzys spowodował pogorszenie sytuacji gospodarstw domowych. Po roku 2000, wraz z poprawą koniunktury gospodarczej, Rosjanie odczuwali stabilną poprawę poziomu życia (średni wzrost realnych dochodów wynosił kilkanaście procent rocznie¹⁶), rosły też ich oczekiwania dalszego wzrostu stopy życiowej, dodatkowo podsycane przez kremlowską retorykę sukcesu. Załamanie pozytywnych trendów nastąpiło w roku 2008. Realne dochody obywateli przestały rosnąć, zwiększyły się za to opóźnienia w ich wypłacaniu¹⁷, a wielu Rosjan stało w obliczu takich zjawisk jak utrata pracy czy „ukryte bezrobocie” (coraz powszechniejsze przechodzenie na skrócony czas pracy i redukcje pensji dla uniknięcia masowych zwolnień)¹⁸. Dochody Rosjan zmniejsza utrzymująca się wysoka inflacja (13%), co przekłada się na ograniczenie ich możliwości finansowych i problemy z obsługą kredytów hipotecznych i konsumpcyjnych.

Na największe **problemy ekonomiczno-socjalne** – w tym największy spadek produkcji i masowe bezrobocie – narażone są tzw. **mono-miasta**, budowane wokół dużych zakładów przemysłowych dających zatrudnienie większości mieszkańców czynnych zawodowo. Wiele z tych zakładów boryka się obecnie z poważnymi problemami ze zbytem produkcji, a część stoi na krawędzi bankructwa. Miasta takie są potencjalnymi ogniskami destabilizacji społecznej. Dowiodły tego czerwcowe wydarzenia

¹⁶ Patrz: Rossijskij Statisticeskij Jeżegodnik 2008, s. 169.

¹⁷ Dane Federalnej Służby Statystyki: www.gks.ru/bgd/free/B09_00/IssWWW.exe/Stg/d06/6-0.htm (dynamika dochodów) i www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d03/152_01.htm (zaległości płacowe).

¹⁸ Oficjalna stopa bezrobocia wynosi obecnie 8,3% (czerwiec 2009, dane Federalnej Służby Statystyki). Niepokojąca może być dynamika wzrostu bezrobocia: w listopadzie 2007 roku stopa bezrobocia wyniosła 4,2%, w grudniu 2008 – już 7,8%, a w lutym 2009 roku – 9,5% (w kolejnych miesiącach nieco spadła – do 8,8% w kwietniu i 8,3% w czerwcu 2009).

w Pikalowie¹⁹, mono-mieście w obwodzie leningradzkim, gdzie na skutek kryzysu doszło do wstrzymania produkcji w działających w mieście zakładach i masowych zwolnień, a także do wstrzymania pracy ważnych obiektów infrastruktury (m.in. elektrociepłowni) będących na utrzymaniu zakładów. W wyniku poważnego pogorszenia sytuacji mieszkańców w mieście doszło do protestów, w tym do wtargnięcia protestujących do budynku administracji miasta i blokady autostrady. Sytuację załagodziło osobiste zaangażowanie Władimira Putina (premier przybył do Pikalowa i wyasygnował z państwowej kasy pieniądze na ponowny rozruch przedsiębiorstw). Jednak na dłuższą metę ratowanie kolejnych bankrutujących zakładów będzie niemożliwe, skala problemu jest bowiem ogromna: w podobnie trudnej sytuacji znajduje się około stu rosyjskich mono-miast (a w całej Rosji jest ok. 460 mono-miast, zamieszkanymi przez 25 milionów ludzi i wytwarzających 40% PKB Rosji²⁰).

Narastające problemy finansowe rosyjskiego państwa mogą postawić elitę rządzącą przed kolejnym wyzwaniem: **konfliktem wewnętrznym o środki budżetowe**, m.in. dla wsparcia przedsiębiorstw kontrolowanych przez reprezentantów elity. W ostatnich latach powiększyli oni kontrolę nad aktywami, najczęściej formalnie będącymi własnością państwa. Aktywa te są jednak obciążone znacznym zadłużeniem, w tym kredytami, zaciągniętymi w bankach zachodnich²¹, potrzebują też środków na pilne potrzeby bieżące w sytuacji dekonstrukcji na ich produkcję. Najaktywniej o wsparcie finansowe zabiega Siergiej Czemezow, szef korporacji Rostiechnologii, kontrolującej zakłady m.in. z branży samochodowej i me-

¹⁹ Szerzej patrz: Jadwiga Rogoża, Zarządzanie kryzysem a la Putin, Biuletyn OSW 22, 17.06.2009.

²⁰ Dane Instytutu Rozwoju Współczesnego, za: Premier Pikalowa zarazitielen, *Trud*, 08.06.2009.

²¹ Zgodnie z danymi Centralnego Banku Rosji (stan na 1 lipca 2009) wysokość zagranicznego zadłużenia korporacyjnego przekroczyła 447 mld USD, z czego 142,4 mld USD przypadło na banki, a 294,4 mld USD na sektor niefinansowy. Szczegóły: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/debt_est.htm

talowej, przeżywające duże problemy ze zbytem produkcji. Dotąd do publicznych konfliktów o środki pomocowe nie doszło – korporacje państwowe kontrolowane przez kluczowych przedstawicieli obozu władzy uzyskały wsparcie zarówno w roku 2008, jak i 2009. Otwarte pozostaje pytanie o kondycję tych przedsiębiorstw w przypadku utrzymywania się negatywnych trendów, oraz o związaną z tym walkę w elicie o ograniczone zasoby finansowe. Jednak nawet w razie wyczerpywania się rodzimych rezerw władze będą mogły sięgnąć po kredyty zagraniczne, które mogą być w znacznym stopniu wykorzystane na potrzeby przedsiębiorstw, kontrolowanych przez członków elity władzy.

2.2. Reakcja na wyzwania: działania „antykryzysowe” w interesie elity

W reakcji na pogorszenie sytuacji ekonomicznej i socjalnej władze podejmują działania „antykryzysowe”, skierowane jednak w pierwszej kolejności nie na rozwiązywanie systemowych problemów rosyjskiej gospodarki, lecz na podtrzymanie ekonomicznej i politycznej pozycji elity. W wielu sytuacjach trudności gospodarcze wręcz sprzyjają elicie w umacnianiu jej pozycji (zwłaszcza względem osłabionych prywatnych podmiotów gospodarczych). Działania elity mają charakter głównie finansowy i propagandowy, jednak poszczególne decyzje sugerują, iż na wypadek destabilizacji sytuacji władze przygotowały instrumenty siłowe i gotowe są z nich skorzystać.

Neutralizacja wyzwań socjalnych była jedną z zasadniczych intencji rządu przy nowelizacji budżetu na rok 2009 – nie tylko utrzymano, ale i zwiększono wydatki na cele socjalne, w tym skierowano dodatkowe środki do budżetów regionalnych, współodpowiedzialnych za finansowanie polityki socjalnej. W obawie przed możliwym wzrostem napięć społecznych, utrzymano wysokie wydatki na porządek publiczny i media (główne narzędzie propagandowe rządu). Zwiększenie wydatków (o 30% wobec roku 2008) przy jednoczesnym drastycznym spadku dochodów zostało okupione deficytem budżetowym wynoszącym 7,4% PKB (pier-

wszym od roku 1999), finansowanym z funduszy rezerwowych²². Również w opracowywanych założeniach budżetu na rok 2010 rząd postuluje utrzymanie wydatków na poziomie roku 2009 (mimo niższych dochodów), co przyniesie deficyt budżetowy w wysokości 7,5% PKB, który rząd planuje sfinansować m.in. z pożyczek zagranicznych.

Władze z uwagą śledzą poziom napięć społecznych, obawiając się **osłabienia poparcia społecznego** dla najwyższych przedstawicieli władz (przede wszystkim premiera Putina) w przypadku ich poważnej eskalacji. Ma temu zapobiegać **intensywna kampania PR**, której założeniem jest ochrona wizerunku Putina jako „męża opatrnościowego”, dbającego o społeczeństwo. Winą za problemy ekonomiczne obarcza się biznesmenów (np. właścicieli upadających przedsiębiorstw i sieci handlowych, w których drożeje żywność), bankowców (odmawiających kredytowania mniej rentownych przedsiębiorstw) i władze regionalne²³. Kampania ta wydaje się przynosić rezultaty. Dotąd największe straty w poparciu społecznym odnotowały władze regionalne, gdyż to one są w pierwszej kolejności obarczane odpowiedzialnością za problemy regionów²⁴. Obronną ręką wychodzą z kryzysu premier Władimir Putin i prezydent Dmitrij Miedwiediew – ich notowania utrzymują się na wysokim poziomie sprzed roku, gdy kryzys nie był jeszcze w Rosji odczuwalny (Putin – 82% poparcia, Miedwiediew – 76%²⁵). Elicie na czele z Putinem udaje się więc na razie kanalizować społeczne frustracje związane z pogorszeniem sytuacji materialnej i kierować je w stronę władz regionalnych i biznesu.

²² Szerzej: Iwona Wiśniewska, Rząd Rosji zaproponował korektę budżetu na rok 2009, Biuletyn OSW 12, 25.03.2009.

²³ Przykładem takiej kampanii były m.in. relacje medialne z wizyty Putina w Pikalowie. Skuteczności tej kampanii dowiódł m.in. sondaż ośrodka Lewada, który wykazał, iż większość respondentów pozytywnie oceniło rolę Putina w rozwiązaniu problemów Pikalowa: <http://www.levada.ru/press/2009061903.html>

²⁴ Patrz sondaż ośrodka badania opinii Obszczestwiennoje Mnenije, przedstawiający dynamikę poparcia dla szefów rosyjskich regionów okresie listopad 2008 – marzec 2009, Rieputacja gubernatorów w pieriod ekonomiczeskogo krizisa, 21.05.2009, www.fom.ru

²⁵ Sondaż ośrodka Lewada Centr z 20.08.2009, <http://www.levada.ru/press/2009082001.html>

Kolejnym „antykrzysowym” działaniem w sferze społecznej jest próba **dyskredytacji pojawiających się przejawów niezadowolenia**. W grudniu 2008 roku w Rosji odbyły się najliczniejsze dotąd protesty antyrządowe, zorganizowane przez przedstawicieli firm importujących i serwisujących używane samochody z Japonii, którzy protestowali przeciwko podniesieniu przez rząd ceł na importowane samochody (domagano się m.in. dymisji premiera Putina). W raporcie Dumy Państwowej poświęconym tym wydarzeniom (zdaniem mediów inspirowany przez Administrację Prezydenta) oskarżono protestujących o działalność wywrotową i „realizację scenariuszy pomarańczowej rewolucji”. Władze podjęły też kontrdziałania propagandowe, organizując przy pomocy partii Jedna Rosja wielotysięczne demonstracje społecznego poparcia dla rządu.

Na wypadek eskalacji niepokojów społecznych **władze przygotowują narzędzia do ich siłowego pacyfikowania**. Wśród takich działań można wymienić m.in. przyznanie dodatkowych środków na utrzymanie porządku publicznego w budżecie na rok 2009 (w tym znaczące podwyżki płac w rosyjskiej milicji, przede wszystkim w przypadku funkcjonariuszy pracujących w terenie), wstrzymanie redukcji wojsk wewnętrznych MSW, powołanie w tym resorcie nowego departamentu ds. przeciwdziałania ekstremizmowi czy przygotowania do powołania tzw. drużyn ludowych (odpowiednika ORMÓ), wyposażonych w szerokie kompetencje (mimo braku uchwalonej ustawy drużyny takie działają już w całej Rosji)²⁶. Dotąd jedynym użytym środkiem „siłowym” było zaangażowanie sił OMON-u (oddziałów milicji specjalnego przeznaczenia) do rozpędzania demonstracji i protestów (w grudniu 2008 roku OMON brutalnie rozpędził antyrządowe protesty na Dalekim Wschodzie, a w lipcu 2009 roku zapobiegał próbom blokowania autostrady przez pracowników plażujących zakładów w Gorno-Altajsku). Władze podejmują też działania prewencyjne poprzez **zacieśnianie kontroli nad związkami zawodowymi** (Federacją Niezależnych Związków Zawodowych Rosji, SOCPROF i in.), które mają

²⁶ Szerzej: Andrzej Wilk, Siłowe priorytety rosyjskich władz w czasie kryzysu, Biuletyn OSW 4, 28.01.2009.

monitorować sytuację w zakładach pracy i przeciwdziałać ewentualnym protestom i zamieszkom²⁷.

Kolejnym ważnym obszarem „antykrzysowych” działań rządu było **wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw kontrolowanych przez członków elity**, przeżywających problemy związane z dekoniunkturą. Państwowy Wnieszekonombank (w którym prezesem rady nadzorczej jest Władimir Putin) w 2008 roku wyasygnował wielomiliardową pomoc dla bliskich biznesmenów (dla przykładu, przedsiębiorstwa Olega Deripaski otrzymały 4,5 mld dolarów, Rosnieft’ kontrolowana przez wicepremiera Igora Sieczina – 4,6 mld, a Jewraz Romana Abramowicza – 1,8 mld). Do końca 2009 roku Wnieszekonombank wyasygnuje kolejne 50 mld USD wsparcia finansowego na obsługę zadłużenia zagranicznego dużych rosyjskich podmiotów²⁸. Pieniądze te mają również wesprzeć działalność bieżącą przedsiębiorstw, a jednocześnie zapobiec ich przejęciu przez zagranicznych wierzycieli. Rząd podejmuje także inne działania mające wspierać przedsiębiorstwa lub sektory, zdominowane przez członków elity – np. dla wsparcia rodzimego przemysłu samochodowego (kontrolowanego w większości przez zbliżonych do Putina biznesmenów – Siergieja Czemezowa i Olega Deripaskę) rząd znacząco podniósł cła na samochody zagraniczne.

Wreszcie, władze podjęły działania służące **konsolidacji władzy politycznej**. Pod koniec 2008 roku dokonano zmiany konstytucji, m.in. wydłużając kadencję prezydenta z czterech do sześciu lat. Zmiana ta ma obowiązywać dopiero od następnej kadencji prezydenckiej. Wpisuje się ona w szerszą strategię obecnej elity rządzącej, dążącej do konsolidacji władzy i utrzymania jej w jak najdłuższej perspektywie. Jednak po-

²⁷ Szerzej: Agata Dubas, Jedna Rosja zacieśnia współpracę ze związkami zawodowymi, Biuletyn OSW 12, 25.03.2009.

²⁸ Więcej patrz: Iwona Wiśniewska, Rząd rosyjski wobec zadłużenia zagranicznego rosyjskich spółek, Biuletyn OSW 67, 15.10.2008.

spieszny tryb nowelizacji konstytucji²⁹ mógł sugerować, że w początkowej fazie kryzysu, w obawie przed eskalacją niezadowolenia społecznego, elita rozważała rozpisanie przyspieszonych wyborów i powrót na urząd prezydencki Władimira Putina³⁰, postrzeganego jako „gwaranta stabilności”, mającego największe szanse na przetrwanie trudnego okresu. Rezygnacja z tego scenariusza nie zmienia faktu, iż elita konsekwentnie umacnia instrumenty przedłużania władzy i nie spotyka się to z otwartym protestem ze strony społeczeństwa, biznesu czy elit regionalnych.

2.3. Działania „antykryzysowe” utrwalają system władzy

W perspektywie krótko- i średniookresowej (lata 2010–2011) rosyjskie władze wydają się zdolne do **utrzymania równowagi finansowej**. Pozwoli na to dokonana korekta budżetu i prawdopodobieństwo utrzymywania się ceny ropy Urals na obecnym poziomie ok. 60–70 dolarów za baryłkę. Taka cena ropy będzie pozwalała m.in. na uzupełnianie funduszy rezerwowych, z których rząd pokrywa deficyt budżetowy. W przypadku wyczerpywania się tych funduszy rosyjskie władze zapowiadają sięgnięcie po pożyczki zagraniczne.

Kryzys, a zwłaszcza jego dotychczasowy „kontrolowany” przebieg, nie stały się dla władz bodźcem do rozwiązywania długofalowych problemów rosyjskiej gospodarki – **nie zainicjowano m.in. reform strukturalnych**, które zmieniałyby archaiczną strukturę rosyjskiej gospodarki, zdomi-

²⁹ Postulat wydłużenia kadencji prezydenta zgłosił Dmitrij Miedwiediew w pierwszym orędziu prezydenckim 5 listopada 2008 roku. Do końca listopada poprawki były już uchwalone przez parlament (21 listopada – Duma Państwowa, 26 listopada – Rada Federacji). W ciągu miesiąca poprawki zaakceptowały parlamenty wszystkich 83 podmiotów (nowelizacja konstytucji weszła w życie 21 stycznia 2009). Patrz: Jadwiga Rogoża, Konserwacja władzy w Rosji w obliczu kryzysu, *Biuletyn OSW* 73, 02.12.2008.

³⁰ Patrz m.in. Szest’ let Putinu, *Wiedomosti*, 08.11.2008; Nadzakonnyj akt, *Kommiersant*, 06.11.2008.

nowanej przez sektory surowcowe³¹ (co w warunkach kryzysu dodatkowo pogłębiło recesję). Zamiast restrukturyzacji niezmodyfikowanego i energochłonnego przemysłu władze postawiły na zachowanie istniejącego modelu i „gaszenie pożarów” na wybranych przedsiębiorstwach, uznanych za strategiczne. W wielu przypadkach decyzje te miały charakter arbitralny (wspieranie bliskich władzy podmiotów gospodarczych) i nie wynikały z przesłanek ekonomicznych. **Strategia „antykryzysowa” wydaje się zatem utrwalać negatywne zjawiska gospodarcze, związane z elitą putinowską** – w tym etatyzację gospodarki i niejawność procesów decyzyjnych.

Kryzys i jego następstwa gospodarcze stworzyły też paradoksalnie sprzyjające warunki do **dalszej ekspansji ekonomicznej elity władzy kosztem kapitału prywatnego**. Korzystając z problemów finansowych, z jakimi boryka się wiele prywatnych przedsiębiorstw, przedstawiciele elity kontrolujący środki państwowe (m.in. w ramach Wnieszekonombanku) dążą do zwiększenia państwowej kontroli nad przedsiębiorstwami, biorąc w zastaw pakiety ich akcji lub przejmując kontrolę nad ich zarządami. Jednym z przykładów takiej ekspansji jest sytuacja w koncernie Norylski Nikiel (największy na świecie producent niklu), w którym dwa kluczowe stanowiska w 2008 roku objęli przedstawiciele państwa: w sierpniu dyrektorem generalnym został Władimir Strzałkowski (znajomy Putina z okresu pracy w KGB), a w grudniu prezesem rady nadzorczej został Aleksandr Wołoszyn, były szef prezydenckiej administracji. Proces ten może przybrać na sile pod koniec 2009 roku, kiedy upływa termin spłaty wielu zaciągniętych kredytów, a szanse na ich spłatę przez większość zadłużonych przedsiębiorstw wydają się niewielkie.

³¹ W 2002 roku wpływy z sektora naftowo-gazowego stanowiły 23,4% dochodów rosyjskiego budżetu, w 2005 roku udział ten wzrósł do 45%, a w 2006 roku do ok. 52%. Wpływy eksportowe ze sprzedaży ropy i gazu w 2005 roku stanowiły ponad 61% wszystkich dochodów eksportowych Federacji Rosyjskiej, wobec 50% w 2000 roku. Szerzej patrz: Iwona Wiśniewska, *Niewidzialna ręka... Kremla. Kapitalizm państwowy po rosyjsku*, OSW, Punkt Widzenia 14.

W sferze politycznej i społecznej przyjęta przez władze strategia także sprowadza się do konserwacji systemu władzy, ukształtowanego za prezydentury Władimira Putina. Nasila się **niejawność i arbitralność procesów decyzyjnych**, inicjowanych przez elitę władzy częściowo poza strukturami państwowymi (np. decyzje o przyznaniu wielomilionowego wsparcia dla przedsiębiorstw związanych z członkami elity). Postępuje **instrumentalizacja instytucji państwowych**, np. parlamentu, w którym w ostatnim czasie można zaobserwować zanik nawet formalnych debat przy okazji głosowania nad ważnymi kwestiami politycznymi i gospodarczymi (np. nowelami budżetowymi). Utrwalana jest także **przedmiotowa rola społeczeństwa w systemie władzy, jego bierność oraz zależność od państwa**. Władze używają do tego instrumentów finansowych (utrzymywanie priorytetowości świadczeń socjalnych), propagandowych (umacnianie przekonania o braku alternatywy dla obecnych władz, zwłaszcza Władimira Putina) oraz działań na rzecz zacieśniania kontroli nad procesami społecznymi i strukturami obywatelskimi (np. organizacjami pozarządowymi, młodzieżowymi, związkami zawodowymi). Działania te hamują rozwój społeczeństwa obywatelskiego i blokują pojawianie się liderów, zdolnych do konsolidacji rozproszonych i słabych środowisk antyputinowskich.

CZĘŚĆ 3

Perspektywy

W chwili obecnej można zarysować dwa scenariusze rozwoju sytuacji na najbliższe dwa lata, oparte na różnych założeniach ekonomicznych, przede wszystkim poziomie ceny ropy naftowej (która warunkuje ceny innych surowców, np. gazu, oraz odzwierciedla ogólne tempo rozwoju gospodarki światowej). W sytuacji rosyjskiej nie ma jednak prostej korelacji między czynnikami ekonomicznymi i pozycją elity władzy. Jak pokazują wydarzenia ostatniego roku, putinowska elita władzy zdołała umocnić swoją pozycję nawet w obiektywnie niesprzyjających warunkach ekonomicznych. Kryzys gospodarczy, nawet poważny, nie prowadzi do demontażu systemu władzy Putina, a wręcz go umacnia.

Najbardziej prawdopodobny wydaje się **scenariusz „inercyjny”**, w którym obecne trudności gospodarcze potrwają w Rosji jeszcze przez kilka najbliższych lat, nie doprowadzają jednak do zapaści ekonomicznej. Przy utrzymaniu się ceny ropy na obecnym poziomie 60–70 dolarów za baryłkę władze będą w stanie zapewnić równowagę finansową, a wyczerpujące się fundusze rezerwowe uzupełnić pożyczkami zagranicznymi. Będzie to wymagało pewnej adaptacji do warunków kryzysowych (m.in. redukcji części wydatków), jednak pozwoli na przetrwanie kilku najbliższych lat, do momentu poprawy koniunktury surowcowej.

Taki scenariusz, będący kontynuacją obecnej sytuacji, będzie przyczyniał się do utrwalenia dotychczasowego systemu władzy – „miękkiego autorytaryzmu” z monopolem elity władzy na najważniejsze decyzje gospodarcze i polityczne, upolitycznieniem gospodarki i niejawnością procesów decyzyjnych. W przewidywalnej perspektywie dwóch lat scenariusz ten dopuszcza pewne zmiany związane z koniecznością adaptacji do zmieniających się warunków. Mogą to być np. decyzje o redukcji wydatków budżetowych, w tym ograniczenie wsparcia dla aktywów kontrolowanych przez członków elity, albo też zmiany mające poprawić klimat inwestycyjny i przyciągnąć do Rosji inwestorów, zasygnalizowane w artykule programowym prezydenta Miedwiediewa z września 2009 roku. Zmiany te będą jednak inicjowane odgórnie i tylko w takim

zakresie, który nie naruszy interesów elity, powiązanych z systemem układów biznesowych. W scenariusz ten wpisuje się dokonana w 2008 roku zmiana na urzędzie prezydenta – wybór Miedwiediewa był odgórną operacją przeprowadzoną w interesie elity putinowskiej, która nie prowadziła do wymiany elity ani do demontażu „putinizmu”.

Za mniej prawdopodobny można uznać scenariusz **przewlekłego i bardzo głębokiego kryzysu gospodarczego**, prowadzący do załamania się systemu finansowego Rosji i niezdolności państwa do realizacji zobowiązań socjalnych. Zapaść gospodarcza mogłaby prowadzić do zaostrzenia konkurencji między poszczególnymi grupami interesów o środki finansowe, a nawet do rozłamów w elicie władzy. W takiej sytuacji obecne mechanizmy regulacji w elicie (w tym rola Putina jako arbitra, dystrybuującego środki i aktywa i zapewniającego równowagę w układzie rządzącym) mogłyby ulec demontażowi. Mogłoby to prowadzić do przetasowań w elicie putinowskiej (w tym do zmiany arbitra) i wiązać się z koniecznością siłowego narzucenia nowych zasad. W przypadku zaistnienia takiego scenariusza, obecny „miękki autorytaryzm” ewoluowałby w stronę systemu autorytarnego czy siłowej dyktatury. Nie jest to jednak scenariusz najbardziej realistyczny ani też optymalny z punktu widzenia dzisiejszej elity. Elita ta przeszła znaczącą ewolucję w latach prosperity – z „czekistów” stopniowo zmieniła się w „posiadaczy”, kontrolujących ogromne aktywa, powiązanych biznesowo z Zachodem i kierujących się rachunkiem ekonomicznym. W interesie elity leży utrzymanie obecnych ekonomicznych mechanizmów regulacji i ewolucyjnych zmian, nie zaś gwałtowna redystrybucja wpływów i aktywów.

W obu zarysowanych przypadkach, w dającej się przewidzieć perspektywie brakuje przesłanek do zmiany obecnej elity rządzącej. Główną przyczyną jest tu brak kontr-elity, która zdolna byłaby sięgnąć po władzę w przypadku osłabienia ekipy putinowskiej. Takiej zorganizowanej siły nie widać obecnie ani w obozie liberalno-demokratycznym, komunistycznym czy środowisku nacjonalistycznym, ani też w kołach biznesowych czy elitach regionalnych. Putinowska elita wykorzystuje wszystkie dostępne mechanizmy kontroli do blokowania możliwych liderów zmian

(w tym kontekście warto wymienić determinację do utrzymywania w więzieniu Michaiła Chodorkowskiego, byłego oligarchy i prezesa naftowego imperium Jukos, traktowanego przez elitę jako potencjalnego lidera sił antyputinowskich).

Zagrożenie utraty władzy przez obecną ekipę wydaje się zatem bliskie zeru: w Rosji dzisiaj brak alternatywy dla obozu rządzącego, a przewidywane skutki kryzysu do pojawienia się takiej alternatywy nie doprowadzą. W perspektywie najbliższych dwóch lat należy oczekiwać kontynuacji *status quo* w wymiarze systemowym, personalnym oraz programowym. Zmiany, których można oczekiwać w związku z dalszym przebiegiem kryzysu, będą raczej miały charakter odgórny; nie będą zmierzały do demontażu obecnego systemu władzy, a jedynie do lepszego **przystosowania go do zmieniających się warunków ekonomicznych.**

Jadwiga Rogoża

‘THE POWER GAINED, WE WILL NEVER SURRENDER’¹

Russian ruling elite versus the succession and economic crisis

Key points

1. Following the presidential elections of 2 March 2008, Dmitry Medvedev replaced Vladimir Putin in the Kremlin. However, the succession proved to be merely a formal transfer of authority to the new president, as Vladimir Putin has kept the real power and retained the role of the key decision-maker. The presidential election itself merely imitated democratic procedures; it was actually meant to maintain the ruling elite's monopoly on power, and to enable this elite (who both Putin and Medvedev represent) to use it for further economic expansion. The ‘succession operation’ has performed its task; the transfer of authority has not disrupted political stability, nor has it affected the businesses of the elite (as guarded by Medvedev). The succession has not affected the Putin-made system of power, and has only reinforced its lack of transparency, secretiveness and the highly personalised style of government it represents.

2. Even though the economic crisis proved harmful to the Russian economy and people's living standards, it has nonetheless failed to make the elite revise its policy. Despite some problems, the government has managed to sustain economic and political stability, thanks to the reserves it amassed in the times of prosperity, and to the propaganda campaign that protected it, above all Vladimir Putin. The crisis failed to force the elite to implement deeper structural and political reforms. Moreover, it has actually reinforced existing tendencies, such as state control over the economy and its oil-oriented character, the elite's economic expan-

¹ A famous quote by Władysław Gomułka, the first secretary of the Polish United Workers' Party in communist Poland, who ruled the country in 1956–1970.

sion at the expense of private businesses, and the preservation of political power. Thus, the crisis has so far failed to dismantle Putinism, indeed quite the reverse – it has in fact contributed to its becoming ‘set in stone’.

3. Irrespective of developments in the Russian economy in the coming years, the current ruling elite is hardly threatened with losing power. There is no counter-elite in Russia that could take over should Putin’s inner circle grow weaker and split. The next few years are unlikely to create such an alternative. The current elite are in control of the ‘durability mechanisms’ which help it maintain its political domination and block any potential leaders of change from emerging. This does not rule out the possibility of changes in Russia’s politics and economy. However, these changes are likely to be initiated by the elite itself, to help it adapt to changing economic conditions; they will therefore be implemented in a top-down manner, and will not be meant to affect the core of Putinism or the elite’s businesses.

Introduction

The purpose of this paper is to analyse Russia's system of power, as seen in the context of recent key processes: the presidential elections of March 2008 that elevated Dmitry Medvedev to the Kremlin, and the economic crisis that hit Russia in late 2008.

The focal point of the paper is the description of the system of power which developed under Vladimir Putin; the study is also meant to answer the question of whether this system changed after Putin left the Kremlin and the economic crisis affected Russia, and if so to what extent. While describing the system of power, much significance was attached to the perspective of the ruling elite, and its efficiency in holding onto its dominant position and protecting its business interests.

Part 1 of the paper describes the system of power developed under Putin, and the influence thereon of the 2008 presidential succession. Part 2 analyses the economic crisis's influence on the status and position of Russia's ruling elite. Part 3 presents prospects for the situation in Russia in the next two years, based on different economic scenarios; one assumes a gradual emergence from the crisis, while the other assumes that economic problems will mount. Special emphasis is placed on the prospects for transforming Putin's system of power, and for the replacement of the current ruling team by some alternative force.

The ruling elite

The key concept when analysing Russia's system of power formed in 2000-2008 is 'the ruling elite', also known as 'Putin's elite'. In this study, the term 'ruling elite' is used to describe a group of Vladimir Putin's close associates from the state administration, business and the institutions of force, who have major leverage on state policies. While describing this elite, concepts such as 'secretiveness', 'lack of transparency' and 'informality' will be very helpful. The structure of the elite is far from formal, and the bonds between its members are

unofficial in nature; moreover, some of them do not hold any public offices. What keeps them together are personal connections: most of the elite's members were Putin's close associates from his period working in the KGB (the 1st Department – intelligence, from 1975 to 1990), and in the St Petersburg mayor's office (1991–1996).

The key representatives of the elite are former officers of Soviet intelligence (including Igor Sechin, Sergey Chemezov, Sergey Ivanov, Vladimir Yakunin), businessmen (Gennady Timchenko, Yuri Kovalchuk, Sergey Fursenko) as well as lawyers, economists and scientists (Dmitry Medvedev, Alexei Kudrin, Dmitry Kozak, Mikhail Kovalchuk, Andrei Fursenko).

Putin's elite is not a homogeneous body; tension and rivalry occur among the existing factions and groups of interests. The members of the elite may conclude tactical alliances among themselves, but much more often they are divided by conflicts and rivalry. These conflicts hardly ever concern state policies and issues of ideology, but are usually related to ways of distributing power, assets and funds. Putin formed this elite during his presidency (2000–2008), and it is he who holds the (informal) position of the arbiter who guarantees the balance of power within the ruling team. This system, created under his presidency, has remained practically unchanged, despite the presidential succession and the economic crisis.

PART 1

The succession in the Kremlin and its consequences

The presidential succession of 2008 has not changed the ruling elite, and nor has it substantially affected its structure and leadership. **The principal task the elite assigned to the presidential election was to guarantee that the ruling team keeps power while enhancing its political legitimisation by keeping up the appearances of a democratic election.** The presidential election has thus become a way of legitimising a candidate who had been (s)elected behind-the-scenes, and whose main task was to guarantee the maintenance of the *status quo*, both in terms of the elite's composition and the policies of the state.

The choice of Dmitry Medvedev for the Kremlin's presidential candidate seems above all to have been Vladimir Putin's personal choice². Medvedev was a long-standing comrade of Putin (albeit not of other members of the elite), and has demonstrated his loyalty to Putin on several occasions³. The final, but no less important element considered while selecting the candidate, was Medvedev's limited political ambitions and his non-existent drive for autonomy. His earlier activity (in the St Petersburg mayor's office, Gazprom and the Presidential Administration) has demonstrated

² This choice was backed by a group of Medvedev's supporters affiliated with the Kremlin: the billionaire Roman Abramovich, the former head of the Presidential Administration Alexandr Voloshin, and the former head of the energy monopoly RAO UES Anatoly Chubais, among others.

³ To illustrate Medvedev's loyalty towards Putin, the Russian media recalled the 1992 scandal involving the latter, who was then head of external cooperation committee in the St Petersburg mayor's office. Putin had been accused of controversial business deals with foreign companies, and his decisions were examined by an investigation committee of the St Petersburg city council, who later concluded that Putin should be dismissed and the case sent to the prosecutor's office. Medvedev, a lawyer in the mayor's office, provided extensive legal assistance to Putin who eventually escaped prosecution. For details, see <http://www.anticompromat.ru/medvedevd/medvedbio.html> and <http://www.anticompromat.ru/putin/salie92.html>.

that he is unlikely to engage in his own games, and always acts as a loyal ‘man of the system’ who protects the interests of the ruling elite.

Over a year into Medvedev’s presidency, **all the key features of the system of power created by Vladimir Putin have been preserved**, among them:

- the concentration of power in the hands of the elite, who have succeeded in maintaining their political monopoly and prevented any political alternative from emerging;
- the corporation-like structure of the elite with Vladimir Putin as a leader⁴, surrounded by influential lobbyists⁵;
- the prevalence of opaque decision-making processes that serve the objectives of the ruling elite;
- the use of political institutions, who do not exercise their constitutional powers as instruments for implementing the elite’s decisions;
- ‘bureaucratic capitalism’, wherein business and politics merge, political authority is used for economic expansion of the ruling elite members’ interests, and ownership rights are not protected;
- social support as a source of the elite’s legitimacy. An unwritten social contract has developed in Russia: the general public, in return for stability and the gradual improvement of living standards, grant their overall consent for the government policies. This consent also implies public

⁴ The arguments for Putin’s position as leader are as follows: the elite are composed of his trusted associates who are nonetheless rarely linked to one another; Putin has kept hold of many instruments of leverage on state institutions, both formal and informal (e.g. by appointing his people to key institutions, including the Presidential Administration, by taking over the leadership of the United Russia party, which secures his control over the Duma, and so on); and Putin’s policies have been continued in all important spheres (see the war with Georgia in August 2008, and the gas conflict with Ukraine in January 2009). The position of the current PM is additionally strengthened by his solid social support, exceeding 80%.

⁵ Several influential representatives of the elite have been successfully taking over profitable assets, the most spectacular cases being those of Igor Sechin (a former deputy head of the Presidential Administration and currently deputy PM), Sergey Chemezov (director-general of the state corporation Rostekhnologii), as well as Gennady Timchenko (an oil trader and a major investor in oil pipelines such as BTS-2).

indifference to the elite's restriction of civil liberties and the seizure of public assets. Admittedly, social support is not a necessary condition for the Russian government to keep power; however, the erosion of this support would require the use of force to strengthen the elite's authority.

Vladimir Putin left the Kremlin, but retained the position of the ruling elite's leader and arbiter, which **has strengthened the personalisation of Russian system of power**. During Putin's presidency, this system was based on the constitutional domination by the president, while after his departure the institutional framework became secondary to the system's personalisation. In this context, the 'double leadership' (i.e. the constitutional division of powers between the president and prime minister) should be seen as largely formal. **It has not triggered any real divisions in the elite, such as the emergence of two separate teams (the president's and the prime minister's)**. Real power remains in the hands of the same elite, of which Medvedev is a member, and Putin is the arbiter who guarantees the balance of power. At the moment, Putin's position as leader is mostly based on informal arrangements and a reliance on his relations with Medvedev.

Within this political 'tandem', Medvedev plays the part of a loyal partner with limited autonomy. Despite his extensive constitutional powers, he does not conduct his own staffing policy⁶, and is effectively ex-

⁶ The key institution Medvedev relies upon – the Presidential Administration – was staffed during Putin's presidency. Among Medvedev's close associates, only a few were promoted following his election, and they do not hold very high ranks. They include Konstantin Chuichenko, Medvedev's university colleague, who was formerly the director of Rosukrenergo, and in May 2008 was appointed head of the Control Directorate in the Presidential Administration. Another is Sergey Mavrin, Medvedev's former university lecturer and currently a judge on the Constitutional Court, who in July 2009 was promoted to the deputy chair of the Court.

cluded when it comes to control over the economy⁷. Medvedev's constitutional right to control the government seems purely symbolic; he is hardly ever present at the weekly sessions of the cabinet, whereas during his presidency Putin regularly chaired those sessions, controlled the government's work and assigned tasks to ministers. Medvedev has not re-orientated either Russia's domestic policy (most of his 'democratic' ideas have not been implemented, and those which have been implemented do not alter Putin's system of power in the slightest), or its foreign policy⁸. In contrast to his words, Medvedev's actions prove that he is protecting the interests of the Putin elite⁹. Thus more than a year into

⁷ The economy is almost entirely controlled by Putin's government, who sets economic, financial and energy strategies. The position of the Presidential Administration under Medvedev seems very modest, whereas under Putin it was a key decision-making body. On the other hand, the cabinet autonomously devises anti-crisis programmes, shapes budgetary policy, takes decisions in the energy sphere, and so on. Many important economic decisions are also taken in the interest of Putin's close associates from the elite, which may be yet further proof of his leading role in taking economic decisions.

⁸ In the sphere of foreign policy, Medvedev has acted as Putin's successor, by focusing on key ideas such as keeping the post-Soviet space under Russian influence (see the war with Georgia in August 2008, the gas conflict with Ukraine in January 2009, and economic expansion to Belarus) and attempting to restrict US leverage on the post-Soviet region (the US is still perceived as Russia's main geopolitical opponent, as was illustrated in the Kremlin's consistent objection to earlier US plans to install an anti-missile shield on Central European territory).

⁹ Ever since Medvedev was elected president, prominent members of the elite have been steadily increasing their control over assets and receiving financial support from the state. One of the main beneficiaries during the last year was the oil trader Gennady Timchenko. His company Gunvor took over control of the oil terminal in Ust-Luga on the Baltic Sea, and the oil pipeline BTS-2 was re-directed to Ust-Luga (instead of its initial destination, Primorsk). Another elite member to gain was Sergey Chemezov. In an executive order in July 2008, President Medvedev appointed Chemezov director of the largest Russian state corporation Rostekhnologii, which assembles 420 enterprises from the machine sector, the air industry and others. In May 2009 Medvedev signed a law (passed by the parliament) that significantly expanded Chemezov's authority; he became the sole director of a state corporation with a legislative initiative, while his corporation won a right to lease the land (on favourable conditions) on which the enterprises were situated. Also, Rostekhnologii's position towards its creditors was strengthened. It is worth adding that Medvedev's actual deeds run counter to the declarations and statements he and his

Medvedev's presidency, he can be called the continuer of Putin's policies, and a loyal upholder of the elite's interests, and above all their businesses.

Among the changes that occurred following the succession, there was some minor **rotation in the ruling elite**. This elite is still composed of Vladimir Putin's close associates from the KGB (the 1st Department – intelligence) and its successor the Foreign Intelligence Service, and from the St Petersburg mayor's office. The rotation has boiled down to slight reshuffles and changes in rank for several members of the elite. Some of them, who had been less prominent, took public offices while their influence was formalised, and the assets they controlled have been expanded. Deputy Prime Minister Igor Sechin¹⁰ and the head of the Rostekhnologii state corporation Sergey Chemezov¹¹ were among the biggest beneficiaries of these reshuffles. On the other hand, some other representatives of the elite have lost part of their influence and were reduced in rank, including the deputy prime minister Sergey Ivanov¹², the head of the

advisers make. In March 2009, the Presidential Council on Legal Codification recommended restricting the autonomy of state corporations, while in April 2009 Anton Ivanov, head of the Russian Arbitration Court and Medvedev's colleague, declared that state corporations must obey the same principles as other joint stock companies. None of this has been implemented so far.

¹⁰ Sechin was formerly deputy head of the Presidential Administration, and chaired the board of directors of Rosneft (state-owned oil concern). He had enjoyed the reputation of the Kremlin's *éminence grise*; many commentators believed him to have inspired the 'Yukos scandal', wherein Yukos's main enterprises were taken over by Rosneft. Currently Sechin is deputy prime minister in charge of industry and energy policy, with extended powers that include representing Russia on the international stage in the sphere of energy policy.

¹¹ See footnotes 5 and 9.

¹² Sergey Ivanov, apart from being deputy prime minister, was also minister of defence (up to February 2007) and (alongside Dmitry Medvedev) a major candidate for president, regularly voicing his opinions on foreign policy issues. Since Medvedev's election, Ivanov has remained out of the spotlight and avoided comments on politics. He was excluded from the Security Council and lost his former title of first deputy prime minister. On the other hand, he still heads the Military and Industrial Commission that manages funds for state defence orders (supplies for the Russian institutions of force) with a budget of around \$190 billion in 2009–2011. Ivanov also sits on the boards of directors in many strategic enterprises (such as Vnesheconombank).

Federal Drug Control Service Victor Ivanov (who had formerly been the deputy head of the Presidential Administration in charge of the arms industry and staffing policy in the Kremlin), and the secretary of the Security Council Nikolai Patrushev (formerly the head of the Federal Security Service). Usually, as in the case of Sergey Ivanov, a reduction in political rank would be compensated by access to greater funds.

Despite the reshuffles mentioned, **none of the elite's important representatives were ousted from power**, which is yet further proof that the presidential succession was intended to guarantee the continuity of Putin's policies, also as regards the make-up of the elite.

In this way the succession, rather than becoming a catalyst for change, proved to be a mechanism for 'setting in stone' some key elements of Putin's system of power, as its originators had intended. Moreover, the whole process of selecting the presidential candidate and the succession itself did not give rise to any major conflicts within the elite¹³; nor have they challenged the stability of the exercise and transfer of authority. This may signify that Putin's system has been quite efficient at achieving its major political objectives, while the elite can still consolidate around its vital and urgent interests, despite the existence of disputes and competition among them¹⁴. It should be stressed, though, that the

¹³ Prior to Medvedev's appointment as the 'official' candidate for president, the press published some materials criticising the then deputy head of the Presidential Administration Igor Sechin (see 'Partiyu dlya nas olitsetvoryayet silovoy blok', *Kommersant Daily*, 30 November 2007), whom the media considered Medvedev's antagonist and an advocate of a third presidential term for Putin. The publication of this paper may be interpreted as an attempt to neutralise Sechin's alleged objection to Medvedev's candidacy. However, no such objection was voiced publicly at that time.

¹⁴ Disputes and competition in Putin's elite hardly ever concern issues of politics and ideology; instead they are centred around the distribution of assets, funds and 'zones of influence'. Examples of such disputes include the relations between deputy prime minister Igor Sechin (who was in charge of Rosneft) and Alexei Miller, the head of Gazprom. In 2004–2005, Rosneft and Gazprom clashed over lucrative assets in the energy sector; Rosneft also had to resist Gazprom's attempts to absorb it. Another example is the relationship between the finance minister Alexei Kudrin and the head of Rostekhnologii corporation Sergey Chemezov, who disputed the extent of financial support for the latter's enterprises.

elite largely owe their success in completing the ‘succession operation’ to favourable external conditions, primarily an excellent economic situation and the public’s associated consent to the government’s actions (including a behind-the-scenes settlement of the succession issue).

PART 2

Economic crisis: a challenge or chance for the elite?

After the elite successfully came through the ‘test of succession’, the autumn of 2008 brought about another challenge, namely the escalating economic crisis. The extent of the crisis in Russia proved to be so great that these challenges reached beyond purely economic ones, and affected Russia’s social sphere as a whole. However, it is still an open question as to whether, and to what extent, the economic difficulties are able to affect the elite and impinge on their political position. It is far from certain that the elite will be forced to revise its policy in the economic, political and social spheres. Even though economic difficulties are causing some trouble for the elite, they simultaneously create opportunities to step up the processes they initiated in the times of prosperity, such as economic expansion at the expense of private businesses. The economic difficulties also enable the elite to maintain those phenomena which are characteristic of Putin’s system of power, namely state control in the economy, the elite’s monopoly on political power and the treatment of society as a mere object in the elite’s strategies.

2.1. Main challenges for the elite

The economic crisis reached Russia in the second half of 2008, and reversed the positive trends in the economy which had been noted as of 2000. Among **the major challenges the Russian economy** had to tackle were the recession on the global raw material markets (first of all, plummeting prices for oil, gas and metals¹⁵) and a downturn in many strategic sectors (the banking sector, the construction industry, the automotive sector, etc.). The crisis has brought about a fall in Russian GDP in the

¹⁵ The revenue of the Russian budget shrank, both due to plummeting Ural oil prices (from \$150 in July 2008 to \$40 in January 2009) and the related reduction in the prices of gas, as well as recession on the metal markets.

first half of 2009 by 10.1% (compared to the same period in 2008), while industrial production went down by 14.8%¹⁶. The state's financial resources have also decreased (reserves in the Central Bank and special reserve funds), and the first budget deficit since 1999 has appeared, reaching up to 7.4% of GDP.

Economic problems have affected the **social sphere** and worsened the condition of Russian households. Prior to the crisis, Russians were experiencing a steady improvement of their living standards as of 2000 (the average rise in real income exceeded 10% a year¹⁷). This process was accompanied by people's rising expectations of further improvement, which were additionally boosted by the government's rhetoric of success. In 2008, however, the positive trends collapsed. Real income stopped rising and wage arrears became much more frequent¹⁸. Many Russians lost their jobs or became subject to hidden unemployment (working part-time for less, which was the employers' way of avoiding mass lay-offs)¹⁹. Income was additionally reduced by persistent inflation running as high as 13%. As a result, the Russian public's financial potential has been reduced significantly, and they started experiencing problems with servicing mortgages and consumer credits.

Mounting **economic and social difficulties** – including great declines in production and mass unemployment – are being experienced by the so-called **monocities**, which were constructed around single factories or establishments where most residents are employed. At the moment, many

¹⁶ Data provided by the Russian Ministry of Economic Development in July 2009.

¹⁷ See the Russian Statistics Yearbook 2008 (Rossiyskiy Statisticheskiy Yezhegodnik), p. 169.

¹⁸ The data provided by the Federal State Statistics Service: www.gks.ru/bgd/free/B09_00/IssWWW.exe/Stg/d06/6-0.htm (dynamics of income) and www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d03/152_01.htm (arrears of wages).

¹⁹ The official unemployment rate in Russia is 8.3% (June 2009, data provided by the Federal State Statistics Service). What is more worrying is the dynamics of the unemployment: in November 2007, the rate was 4.2%; in December 2008 it increased to 7.8%, reaching 9.5% in February 2009; it then decreased slightly in April (8.8%) and June (8.3%).

such factories are facing severe problems with selling their goods; some of them are on the brink of bankruptcy. Monocities are potential trouble spots and sources of social instability. One such social crisis already happened in June 2009 in Pikalyovo²⁰, a monocity 200 km east of St Petersburg. Three interlinked factories in the town ceased production and one-third of the employees lost their jobs. The closure of several important infrastructure works soon followed (such as the heat and power plant which one of the factories had financed). The living standards of Pikalyovo's residents seriously deteriorated, which forced them to protest; eventually protesters took to the streets, broke into the administration building and blocked the nearby motorway. The problem was solved by Vladimir Putin himself, who came to Pikalyovo and ordered some budget funds to be transferred in order to restart the closed factories. However, in the longer term it is impossible to support all the enterprises in need; there are about 460 monocities in Russia, which are inhabited by 25 million people and produce 40% of Russia's GDP²¹. About a hundred of these monocities have found themselves in difficulties similar to those of Pikalyovo.

The Russian state's mounting financial problems may pose another challenge for the ruling elite, namely **internal conflict over the budget resources** that the elite's representatives need to support their own businesses. Within the last few years, members of the elite have taken over many lucrative assets, most of which formally remain state-owned. However, these assets are usually heavily indebted, including by loans raised in foreign banks²² and urgently require additional funds, especial-

²⁰ For more, see Jadwiga Rogoża, 'Crisis management, Putin-style', EastWeek 22, 17 June 2009, www.osw.waw.pl

²¹ Data provided by the Institute of Contemporary Development, quoted from 'Primyer Pikalyova zaraziteln', *Trud daily*, 8 June 2009.

²² According to the data provided by the Central Bank of Russia (as of 1 July 2009), Russian foreign corporate debt exceeded \$447 billion, of which \$142.4 billion has been incurred by banks, and \$294.4 billion by non-financial sectors. For details, see http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/debt_est.htm.

ly now that demand for their products is low. One of the most active seekers of financial support has been Sergey Chemezov, the head of the Rostekhnologii state corporation which comprises factories in the automotive and metal industries that have been experiencing acute problems with selling their goods. So far, there have been no open conflicts over funds; the state corporations controlled by the ruling team's key representatives received the necessary support in both 2008 and 2009. It is still an open question as to how these businesses will proceed if the negative trends persist, and whether the members of the elite will clash over money. However, even if Russian resources run low, the government will be able to take out foreign loans, part of which may be used to support the elite-run businesses.

2.2. Reaction to the challenges: 'anti-crisis' measures which serve the elite's interest

Reacting to the deteriorating economic and social situation, the government has taken up 'anti-crisis' measures, which are nevertheless meant not so much to tackle the systemic problems of the Russian economy as to support the elite's economic and political position. In fact, the current economic difficulties have actually helped the elite to strengthen their position, especially at the expense of weakened private businesses. The 'anti-crisis' actions the elite have taken mainly concern the financial and propaganda spheres. However, some of the decisions made suggest that the government is anticipating social unrest, and preparing appropriate instruments to suppress it if required.

One of the government's key intentions while amending the 2009 budget was to **tackle social challenges**. To this end, state expenditure on social needs has been increased (even though many other expenses were cut) and additional funds transferred to the budgets of regions which participate in financing social needs. The authorities have also kept up their extensive spending on public order, in anticipation of social unrest. Another sphere where spending has been maintained is the media, the

government's main propaganda tool. The overall expenditure has been increased by 30% compared to 2008, despite the fact that the revenue in 2009 was considerably lower. This resulted in a budget deficit as high as 7.4% of GDP, which is to be financed from the reserve funds²³. As the budget layout for 2010 shows, the government plans to maintain expenditure at the 2009 level (despite lower revenues), and the planned budget deficit of 7.5% is to be financed from foreign loans, among other sources.

The authorities are watching the level of social tension closely, for fear that PM Putin and other representatives of the elite might lose part of their social support. To prevent this from happening, **an intensive PR campaign** has been started, presenting Putin as a 'knight in shining armour' concerned with society's problems. According to this campaign, those who are to blame for economic difficulties include businessmen (such as owners of loss-making factories, or shopping centres where food prices are rising), bankers (who refuse to give credit to unprofitable enterprises) and the regional governments²⁴. From the elite's point of view, the campaign has been quite successful. It is the regional governors who have suffered greatest loss in their social support, as they were first blamed for the regions' problems²⁵. On the other hand, Putin and Medvedev have been unscathed by the crisis; their ratings remain as high as in 2008, prior to the outbreak of the crisis; Putin enjoys 82% popular support, and Medvedev 76%²⁶. Thus, the elite under Putin have so far

²³ For more, see Iwona Wiśniewska, 'An adjustment to Russia's federal budget', EastWeek 12, 25 March 2009, www.osw.waw.pl

²⁴ An example of such a campaign was the media's coverage of Putin's visit to Pikalyovo (see point 2.1.). The campaign's success can be measured by the social acclaim given to Putin for his role in solving Pikalyovo's problems (see the survey by the Levada Centre, <http://www.levada.ru/press/2009061903.html>).

²⁵ For details, see the survey by the Public Opinion centre, presenting the dynamics of social support for regional governors from November 2008 to March 2009. 'Reputatsya gubernatorov v period ekonomicheskogo krizisa', 21 May 2009, www.fom.ru.

²⁶ Survey by the Levada Centre, 20 August 2009, <http://www.levada.ru/press/2009082001.html>.

managed to channel social frustration with deteriorating living standards and direct it against regional governors and businessmen.

Another ‘anti-crisis’ measure was discrediting the expression of **public discontent with the government’s work**. In December 2008, the Russian Far East witnessed numerous anti-government protests, organised by car importers and servicers (used Japanese cars are very popular in that region). Local people protested against the government’s decision of 9 December 2008 to raise import duties on used foreign cars, and demanded that Putin be dismissed. Soon, the Russian parliament (the State Duma) issued a report concerning the events, wherein the protesters were accused of subversion and attempts to implement an ‘Orange Revolution scenario’. The authorities also took counter-measures by organising demonstrations that were supposed to represent public support for the government, which were coordinated by the pro-Kremlin United Russia party.

The authorities are anticipating an escalation in social unrest and are preparing tools for its suppression by force. The measures already taken include the following: transferring additional funds to maintain public order in the 2009 budget (including a pay rise for policemen, especially officers working ‘on the beat’); a decision to suspend planned layoffs in the interior troops of the Ministry of Interior; the establishment by the Ministry of Interior of a new department to combat extremism; legal preparations for setting up the so-called ‘popular squads’ (*druzhinniki*, voluntary citizen patrols widespread in Soviet times) and granting them the powers of police officers²⁷. So far, the only use of force against protesters was noted during the above-mentioned events in the Russian Far East in December 2008, wherein OMON (Special Purpose Police Unit) detachments were used to brutally disperse the crowd. Another, ‘milder’ intervention took place in July 2009 wherein OMON units prevented the

²⁷ For more, see Andrzej Wilk, ‘Russian authorities prioritise power institutions in times of crisis’, *EastWeek* 154, 28 January 2009, www.osw.waw.pl.

workers of a bankrupt factory in Gorno-Altaysk from blocking the motorway. The government's preventive measures have also included **tightening control over trade unions** (such as the Federation of Independent Trade Unions of Russia, SOCPROF and other), who are supposed to monitor the situation in companies and factories, and prevent possible protests and unrest from happening²⁸.

Another important area of the government's 'anti-crisis' measures has been to provide **financial support to representatives of the ruling elite and those of their businesses which have found themselves in trouble** due to the recession. In 2008, the state-owned Vneshekonombank (where Putin chairs the board of directors) provided multi-billion assistance to the associated businessmen. Companies linked to Oleg Deripaska received \$4.5 billion, the oil concern Rosneft controlled by deputy PM Igor Sechin got \$4.6 billion, while Roman Abramovich's Yevraz received \$1.8 billion. Vneshekonombank plans to issue a further \$50 billion by the end of 2009 to refinance the foreign debt of the major Russian companies²⁹. These funds are supposed to support the companies' operations, and at the same time prevent them from being taken over by their foreign creditors. The government has also taken legal action to support companies or sectors dominated by representatives of the elite. To protect and support domestic car producers (the automotive sector in Russia is dominated by Putin's allies, the businessmen Sergey Chemezov and Oleg Deripaska) the government has significantly raised import duties on foreign cars.

Finally, the government has taken steps to **consolidate its political power**. In late 2008 the constitution was amended, and the term of the president was extended from 4 to 6 years, among other changes. The new extended term will apply as of the next presidential elections. This deci-

²⁸ For more, see Agata Dubas, 'United Russia tightens its cooperation with trade unions', Biuletyn OSW 12, 25 March 2009, www.osw.waw.pl

²⁹ For more, see Iwona Wiśniewska, 'Russian government takes measures to address the foreign debt of Russian companies', EastWeek 142, 16 October 2008, www.osw.waw.pl

sion is in line with the current ruling elite's overall strategy, as they are determined to consolidate their power and keep it in the longest possible term. However, the hasty manner in which the constitution was amended³⁰ may suggest that the elite were anticipating vehement social unrest in the initial phase of the crisis, and were considering calling an early election that would bring Vladimir Putin back to the Kremlin³¹, as he was perceived as the 'guarantor of stability' capable of guiding the elite through the hardships of the crisis. Later this scenario was abandoned. Nevertheless, it is worth noting that the elite's persistent drive to consolidate their power has not met with any open protest on the part of the general public, business or the regional elites.

2.3. 'Anti-crisis' measures have strengthened the system of power

In the short- and mid-term perspective (2010–2011), the Russian elite seem capable of maintaining financial stability. The budget has been amended to adapt to the **deteriorating economic situation**. The price of Ural oil is likely to keep fluctuating between \$60–70 per barrel. This would allow the government to supplement the reserve funds it has used for covering the budget deficit. Should these funds be seriously depleted, the Russian government can reach for foreign loans, as has been suggested.

³⁰ The official proposal to extend the presidential term was first put forward by Medvedev in his first presidential address to the parliament on 5 November 2008. The parliament hurried to pass these amendments (the State Duma completed the procedure on 21 November, and the Federation Council on 26 November). Throughout the next month the changes were accepted by the regional parliaments of all 83 Russian regions. Ultimately, the amendments came into force on 21 January 2009. For more, see Jadwiga Rogoża, 'The Russian authorities face the crisis by tightening their grip on power', *EastWeek* 148, 3 December 2008, www.osw.waw.pl.

³¹ For more, see 'Shest let Putinu', *Vedomosti daily*, 8 November 2008; 'Nadzakonnyi akt', *Kommersant daily*, 6 November 2008.

The crisis, especially its 'controlled' course, has so far failed to stimulate the government to tackle the Russian economy's long-term problems. No structure reforms have been initiated to amend the archaic, oil-oriented structure of the economy³²; its dependency on raw materials has additionally deepened the recession. Instead of restructuring obsolete and energy-consuming industries, the government chose to preserve the existing models and to act in a 'fire-fighting' manner on selected enterprises which are considered strategic. In many cases, the decisions to support such enterprises were arbitrary (meant to support the allied businessmen) and ran counter to economic logic. Thus instead of initiating reforms, **the 'anti-crisis' strategy seems actually to have strengthened the negative phenomena in the economy associated with Putin's rule**, such as statism and the lack of transparency in the decision-making processes.

Despite the state's financial difficulties, **the crisis has proved convenient for the Russian ruling elite and provided them with a perfect opportunity to step up their economic expansion at the expense of private businesses**. The private sector has experienced even greater financial difficulties, and has been forced to turn to state banks for additional support. Representatives of the elite who control the state funds (such as Putin himself in Vneshekonombank, the main loan-distributing bank) have thus tightened their control over those private companies who have to put up their stakes as collateral for the loans. In some cases, members of the elite have already taken control of some companies by slotting their people into the senior management, as in the case of Norilsk Nickel, the world's leading nickel producer. Two state representatives occupied two key positions within the concern in 2008: Vladimir Strzhalkovsky (Putin's

³² The Russian economy's dependence on raw materials significantly increased during Putin's presidency. In 2002, income from oil and gas sales constituted 23.4% of the budget revenue; in 2005 this share rose to 45%, and to 52% in 2006. In 2005, the export revenue from oil and gas sales abroad constituted 61% of the Russian Federation's total export revenue (compared to 50% in 2000). For more, see Iwona Wiśniewska, 'The invisible hand... of the Kremlin. Capitalism a la russe', OSW Policy Briefs 14, February 2007, www.osw.waw.pl

KGB colleague) became the company's CEO in August, while Alexandr Voloshin (a former head of the Presidential Administration) became chairman of the board of directors in December. This process may gain momentum in late 2009, when many indebted companies will have to return their loans, although few of them seem able to do so.

In the political and social spheres, the elite's strategy also comes down to maintaining the system of power developed during Putin's presidency. **Decision-making processes have grown increasingly more arbitrary and less transparent, and key decisions are taken bypassing appropriate state institutions** (for example, while deciding to grant multi-billion support for the companies controlled by the elite representatives). State institutions are becoming nothing more than tools of the elite, with the Duma as the most glaring example (recently it has almost ceased even to conduct formal debates over prime political and economic issues, such as budget amendments; all key laws are passed unopposed and very fast). **The Russian society remains an object of the elite's strategy, and its inertia and dependence on the state are cultivated by the government.** To this end, the government uses financial tools (extensive social expenditure) and propaganda instruments (strengthening the conviction that there is no alternative to the ruling team, especially to Putin). The elite are also seeking to tighten their control over social processes and civic structures such as NGOs, youth organisations and trade unions. This sort of 'social strategy' on the government's part is inhibiting the development of a civil society in Russia, and has blocked the emergence of any potential leaders capable of consolidating the dispersed and weak anti-Putin forces.

PART 3

Prospects

Currently, there are two main scenarios for the development of the situation in Russia over the next two years. The main variable is the economic factor, first of all the price of oil, which conditions the prices of other resources (such as gas) and illustrates general trends in the global economy. It should be stressed, however, that in Russia's case **there is no simple correlation between economic factors and the position of the ruling elite**. As shown by recent developments, the Russian ruling elite have managed to strengthen their position, even in adverse economic conditions. Thus, even the profound economic crisis has not damaged Putin's system of power; on the contrary, it has reinforced this system.

The likeliest development is **the 'inertia scenario'**, wherein current economic difficulties in Russia will persist for the next few years, albeit without leading to economic collapse. If the price of oil keeps fluctuating between \$60–70 (which is likely), the government will be able to maintain its financial balance and supplement its domestic resources with foreign credits, if need be. This will require a certain adaptation to the crisis conditions (such as the partial reduction of expenditure), but will allow the government to survive the next few years, until demand for energy resources on the global market increases.

This scenario would be a direct continuation of the current situation, and thus will further consolidate the existing system of power, i.e. that of 'soft authoritarianism', with the elite's monopoly on key political and economic decisions, the politicised economy and the opaque decision-making processes. Having said that, in the foreseeable future (the next two years), this scenario does admit of certain adjustments, in order to adapt to changing conditions. These adjustments may include selected cutbacks in budget expenditure, as well as actions meant to improve the investment climate and attract foreign investors and new technologies to Russia (as signalled by Medvedev's September policy statement published on the Gazeta.ru website). Still, these adjustments are likely to be implemented by the ruling elite in a top-down manner, and would not

run counter to its vital interests. One of the best examples of what such ‘adjustment’ could look like was the 2008 change in the Kremlin; Medvedev’s election was actually a top-down operation conducted in the interest of Putin’s ruling elite, not meant either to change the composition of the elite or dismantle the system of ‘Putinism’.

The less likely scenario is **an extensive and profound economic crisis** that would lead to a collapse in Russia’s financial system and leave the state incapable of fulfilling its social obligations. Economic collapse could step up competition for money among the different factions of the elite, and in extreme cases, even cause splits in the ruling elite. If that is the case, the current regulating mechanisms in the elite might be dismantled, including Putin’s status as the arbiter who distributes resources and assets and guarantees the balance in the ruling team. Reshuffles in the elite may involve the use of force to introduce a new leader and new principles. Should this scenario come into being, the current ‘soft authoritarianism’ would evolve into some form of dictatorship. It should be stressed, however, that such a ‘troubled scenario’ is neither realistic nor optimal for the ruling elite. In recent years, **the elite have undergone a major evolution, gradually turning from ‘Chekists’ into ‘owners’** who control huge assets, whose businesses are linked with the West, and who are guided by economic logic rather than ideology. It is in the elite’s interest to sustain the current economic mechanisms of regulation and evolutionary changes, rather than undergo another sudden and violent redistribution of influences and assets.

In both cases, there are hardly any reasons to expect the replacement of Putin’s ruling elite by another group in the foreseeable future. The main reason is the **lack of any counter-elite** who would be capable of reaching for power should Putin’s team be weakened. There is no such organised force in the democratic and liberal opposition circles, among communists and right-wing nationalists, or the business and regional elites. Putin and his inner circle have used all the mechanisms possible to block the emergence of any leaders who could bring about change. One of the very few who may be perceived as a potential charismatic leader of anti-

Putin forces is Mikhail Khodorkovsky, the former oligarch and Yukos CEO, who has been imprisoned since 2003. The developments in his case clearly signify that the Putin's elite are determined to keep him in jail for as long as they stay in power.

The likelihood of the current elite losing power in the coming years is therefore minute; there is no alternative to the ruling team in Russia, and the foreseeable results of the economic crisis are unlikely to produce any such alternative. In a two-year perspective, the continuation of the status quo should be expected in terms of the personal composition of the elite, their program and the system of power. Any changes likely to be triggered by the crisis may be initiated by the elite itself, and would be aimed not at dismantling the current system of power, but rather at **adjusting it to the changing economic conditions.**

Jadwiga Rogoża

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

Centre for Eastern Studies

The Centre for Eastern Studies (OSW) is an expert institution that monitors and analyses the political, economic and social situation in Russia, the Caucasus, Central Asia, Central and Eastern Europe, Germany and the Balkans.

OSW was founded in 1990 and is fully financed from the state budget. In 2006 the Centre was named in honour of its founder Marek Karp.

Our studies are addressed mainly to state institutions including the Chancellery of the President of the Republic of Poland, the Chancellery of the Prime Minister, ministries and government agencies, as well as the Sejm and Senate of the Republic of Poland.

We are particularly active in discussions concerning the European Union's Eastern Policy, challenges to energy security, as well as the political, social and economic transformation processes in countries neighbouring Poland.

Many of our publications are available online at: osw.waw.pl

SERIE WYDAWNICZE

■ **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

NEWSLETTERY OSW

■ **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)

■ **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)

■ **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

*Newslettersy OSW są dostępne
w bezpłatnej prenumeracie*

PUBLICATION SERIES

■ **Policy Briefs** – short analytical studies presenting the opinions of our experts on current policy issues, published in Polish and in English.

■ **OSW Studies** – large analytical studies devoted to major political, social and economic processes taking place in OSW's area of interest; published in Polish and in English.

■ **OSW Report** – presentations of the results of research projects carried out by OSW.

OSW NEWSLETTERS

■ **EASTWEEK** – a weekly analytical newsletter on Russia, Ukraine, Belarus, the Caucasus and Central Asia (published in Polish as **Tydzień na Wschodzie**).

■ **CEWEEKLY** (Central European Weekly) – a weekly analytical newsletter on the Baltic States, Central Europe, Germany and the Balkans (published in Polish as **BEST OSW**).

■ **OSW Commentary** – a series of more in-depth analyses concerning the most important events and developments in our area of interest (published in Polish as **Komentarze OSW**).

OSW newsletters are available free of charge, subject to subscription